

内閣による人事管理機能の強化と 国家公務員の退職管理の一層の適正化のために

～国家公務員法等の一部を改正する法律案～

内閣委員会調査室 まさき ひろゆき
政木 広行

政府は内閣による人事管理機能の強化を図るため、幹部職員人事の一元管理に関する規定等を創設し、内閣官房に内閣人事局を設置するとともに国家公務員の退職管理の一層の適正化を図るため、官民人材交流センター及び再就職等監視委員会を廃止し、再就職等規制違反行為の監視等を行う新たな組織を整備することを内容とする「国家公務員法等の一部を改正する法律案（以下「改正案」という。）」を本年2月19日に閣議決定し、衆議院に提出した。本稿では改正案の概要及び主な論点等を述べることとする。

なお、当初改正案は2月12日の閣議決定を目指すべく2月9日の内閣府政策会議に示されたが、同会議等における指摘を踏まえた調整を行うこととなったものである。

1. 改正案提出の経緯

平成20年6月、国家公務員制度改革について基本理念、基本方針その他の基本となる事項を定めた国家公務員制度改革基本法（平成20年法律第86号。以下「基本法」という。）が成立した。

平成21年3月31日、政府は基本法第5条（議院内閣制の下での国家公務員の役割等）、第6条（多様な人材の登用等）及び第11条（内閣人事局の設置）の規定に基づき、内閣による人事管理機能の強化を図るため、人事の一元的管理に関する規定を創設し、内閣官房の所掌事務及び内閣人事局の設置に関する規定の整備を行うとともに、政治主導を強化するために国家戦略スタッフ及び政務スタッフの設置に関する規定の整備等を行うことを内容とする「国家公務員法等の一部を改正する法律案（以下「平成21年改正案」という。）」を衆議院に提出したが、衆議院の解散に伴い審査未了となった。

民主党は衆議院総選挙に臨むに当たってマニフェストを発表しており、その中で「ムダづかいをなくすための政策」の各論として「公務員制度の抜本改革の実施²」を掲げ、以下の政策を着実に、速やかに実行することとしていた。

1. 2008年に成立した「国家公務員制度改革基本法」に基づき、内閣の一元管理による新たな幹部職制度や能力・実績に応じた処遇などを着実に実施する。
2. 定年まで働ける環境をつくり、国家公務員の天下りのあっせんは全面的に禁止する。
3. 地方分権推進に伴う地方移管、国家公務員の手当・退職金などの水準、定員の見

直しなどにより、国家公務員の総人件費を2割削減する。

4. 公務員の労働基本権を回復し、民間と同様、労使交渉によって給与を決定する仕組みを作る。

平成21年8月30日に行われた第45回衆議院議員総選挙の結果、民主党が単独過半数を上回る議席を獲得し、その後社会民主党、国民新党とともに連立政権を発足させることとなった。

鳩山内閣総理大臣は第173回国会における所信表明演説において「国家公務員の天下りやわたり、このあっせんについてもこれを全面的に禁止し、労働基本権の在り方も含めて国家公務員制度の抜本的な改革を進めてまいります」と述べる³とともに、1月29日の閣僚懇談会において改正案の骨子を示す⁴など、国家公務員制度改革の推進に向けた決意を表している。

改正案は民主党のマニフェストに示された政策に沿う形で、主として閣僚懇談会において示された骨子に基づいて立案されたものである。

2. 改正案の概要

(1) 内閣の人事管理機能の強化（基本法第5条第2項に掲げる基本方針にのっとりしたもの）

ア 幹部職員⁵人事の内閣一元管理

(ア)内閣総理大臣（内閣官房長官に権限委任）は、幹部職員、各任命権者が推薦した者及び公募に応募した者等について、幹部職に属する官職に係る標準職務遂行能力を有するか否かを判定するための審査（「適格性審査」）を行い、適格性審査に合格した者について、幹部候補者名簿を作成する。

(イ)任命権者は、幹部候補者名簿に記載されている者の中から幹部職員を任用する。幹部職員の任免を行う際には、あらかじめ内閣総理大臣及び内閣官房長官に協議する。

(ウ)内閣総理大臣又は内閣官房長官は、内閣の重要政策を実現するために内閣全体の視点から適切な人材を登用する必要があると判断するときは、任命権者に対し、幹部職員の任免について協議を求めることができる。

(エ)幹部職員の公募は、内閣総理大臣が一元的に実施する。

イ 幹部職員人事の弾力化

・幹部職員について適材適所の人事を柔軟に行えるようにするため、事務次官及びこれに準ずる官職、局長及びこれに準ずる官職並びに部長及びこれに準ずる官職は、同一の職制上の段階に属するとみなす。

ウ その他

・会計検査院、人事院、検察庁、警察庁、宮内庁、外局として置かれる委員会、いわゆる実施庁⁶の職員等について、職務の特殊性を踏まえた適用除外規定・

特例規定等を整備する。

(2) 内閣人事局の設置（基本法第5条第4項及び第11条に掲げる基本方針にのっとりしたもの）

ア 内閣人事局

(ア)内閣官房に、内閣人事局を置く。

(イ)内閣人事局は、幹部職員人事の内閣一元管理に関する事務、国家公務員制度改革推進本部に関する事務⁷を所掌する。国家公務員制度改革推進本部事務局は廃止する。

イ 内閣人事局の体制

(ア)内閣人事局に、内閣人事局長を置く。

(イ)内閣人事局長は、内閣人事局の事務を掌理するものとし、内閣総理大臣が内閣官房副長官又は関係のある副大臣その他の職を占める者の中から指名する者をもって充てる⁸。

(3) 国家公務員の退職管理の一層の適正化⁹

ア 民間人材登用・再就職適正化センター

(ア)内閣府に民間人材登用・再就職適正化センター（以下「センター」という。）を置く。

(イ)センターは、以下の事務を行う。

- a 廃職又は過員により離職を余儀なくされる職員の離職後の就職支援
- b 官民人材交流の円滑な実施のための支援
- c 再就職等規制等の適切な運用確保のために必要と認められる措置の勧告
- d その他法律の規定によりその権限に属させられた事項の処理

(ウ)センター長は、内閣総理大臣が国务大臣の中から指名する者をもって充てる。

イ 再就職等監視・適正化委員会

(ア)センターに再就職等監視・適正化委員会（以下「委員会」という。）を置く。

(イ)委員会は、以下の事務を行う。

- a 再就職等規制違反行為についての調査・勧告及び再就職等規制の例外承認
- b 再就職等規制の遵守に関する指導・助言
- c 再就職等規制等の適切な運用確保のために必要と認められる措置の調査審議等
- d その他法律の規定によりその権限に属させられた事項の処理

(ウ)委員会は委員長及び委員4人をもって組織し、衆参両院の同意を得て内閣総理大臣が任命する。委員長及び委員は独立して職権を行う。

ウ 官民人材交流センター、再就職等監視委員会の廃止

(4) その他

この法律は一部の規定を除き、平成22年4月1日から施行する。

3. 主な論点

(1) 工程表

平成21年2月、政権交代前の政府は、公務員制度改革の全体像とそのスケジュールを併せて検討し、公務員制度改革を推進していくことについて国民の理解を得るため、関係する法案の提出に先駆け、基本法に掲げるそれぞれの改革事項について実現目標を具体的に示すことを目的とする「公務員制度改革に係る『工程表』について（以下「工程表」という。）」を決定している。

しかし現政権は、中心となっている民主党がマニフェストにおいて公務員制度の抜本改革の実施を掲げているにもかかわらず、工程表を承継するのか、あるいは改めて新たな工程表を決定するのかを明らかにしないまま改正案を提出しようとしている。

今後の実現目標が明らかでないため、この改正案の後、政府はどのように公務員制度改革を進めようとしているかが不透明である。

(2) 弾力的な幹部職員人事

改正案においては弾力的な幹部人事を行うため、内閣総理大臣又は内閣官房長官による任免協議に関する規定、幹部職員の公募に関する規定等を新たに設けることで、内閣による幹部職員の一元管理を強化するとともに、従来のキャリア制度に代わる仕組みを整備しようとしている。

また人事院、検察庁、警察庁、宮内庁など特殊性を有する幹部職員については、内閣の一元管理の適用から除外する規定を置くこととしている。

平成21年改正案の審査においては、幹部職員の降任について(ア)ほかの幹部職員より勤務実績が劣っている、(イ)ほかの者を任命した方が優れた業績を挙げることができる、(ウ)転任させるべき適当な官職がない、という3つの条件をすべて満たさなければ行うことができないとした規定の在り方について議論となった¹⁰。

2月9日の内閣府政策会議には、事務次官級と局長級の官職を同一の職制上の段階に属するとみなすことにより幹部職員人事の弾力化を図ろうとするものの、部長級への降任の3条件は平成21年改正案と同じとした改正案が示された。

これに対し原口総務大臣から「降格人事をすと言いながら、本当にできる条文になっているのか。『絵に描いた餅』ではいけない」旨の指摘があり、改正案の2月12日の閣議決定は見送られることとなった¹¹。

指摘を踏まえ再度調整を行った結果、事務次官級、局長級に加え、部長級の官職を同一の職制上の段階に属するとみなすことに伴い、この降任規定を削除した改正案を閣議決定、提出するに至った。

これにより、公務員制度改革を担当する仙谷国務大臣が廃止論¹²を述べていた事務次官

は廃止されないこととなった¹³が、「その省の長である大臣を助け省務を整理し、各部局及び機関の事務を監督する」（国家行政組織法第18条第2項）と定められた事務次官が、各部局の長である局長、あるいはその部下である部長を指揮監督する際に影響が出ることはないだろうか。

さらに、「幹部職の職責を担うにふさわしい能力を有する」と任命権者に見込まれて適格性審査を受けようとする職員は、幹部職員を目指そうとしてその時々任命権者へ必要以上に接近するようなことは起きないだろうか。

適格性審査は運用によって政治的中立性が犯され、結果として情実人事が横行することもあると考えられる。政治的中立性を確保する方策が求められる。

（3）内閣人事局

平成21年改正案においては、基本法第11条の規定に基づき、平成20年11月の国家公務員制度改革推進本部顧問会議報告に内閣人事局への機能移管として示された論点に沿う形で関係府省等から内閣人事局に移管する事務が規定された。その中に級別定数管理といった人事院などほかの政府機関からの機能移管が含まれていたことで政府部内、取り分け人事院との間の調整に時間がかかり、平成21年改正案の国会提出が当初の予定より遅れたことは記憶に新しいところである。

一方、改正案での内閣人事局は人事管理の対象を幹部職員に限り、所掌する事務を限定したことで、人事院、財務省などとの機能移管をめぐる調整をほとんど必要としない形で制度設計されている。そのため、基本法第5条第4項に掲げる11の事務¹⁴のうち、改正案によって内閣人事局が所掌することとなる事務は限られたものとなった。

今後は基本法に掲げる基本方針に沿って所掌事務をひろげていく必要があるが、政府は、基本法に掲げる基本方針が求める形ができるまで、どのようなスケジュールで内閣人事局を充実させていこうとするのか、注意深く見守っていく必要がある。

（4）センター、委員会

改正案により平成19年の国家公務員法等一部改正（平成19年法律第108号。以下「平成19年改正」という。）によって設立された官民人材交流センター及び再就職等監視委員会が廃止され、センター及び委員会が新設される。

政権交代前の民主党は官民人材交流センターを「天下りバンク」と称し¹⁵、その設立に反対した。その上で中央官庁の早期退職勧奨と再就職のあっせんを禁止することとし、天下りを原則禁止とする期間を現行の2年間から5年間とするとともに、規制の対象となる天下り先も特殊法人、独立行政法人、公益法人等に拡大するという趣旨の、再就職規制に重点を置いた対案を衆議院に提出し、平成19年改正の際に一括して審査を行っている。

改正案ではセンターの所掌事務として、官民交流センターが行ってきた所掌事務のうち再就職支援について機能を縮小し、離職後の支援は組織の改廃等に伴い離職せざるを得ない職員を除き一切行わないこととした。

一方、再就職等監視委員会の委員長及び委員について、参議院が平成20年6月、同年11

月、平成21年2月の3度任命に同意しなかったことにより、現在は平成19年改正の規定によって内閣総理大臣が再就職等監視委員会に委任するとした権限を「職員の退職管理に関する政令（平成20年政令第389号）」の規定によって内閣総理大臣が直接行使する状態となっている。

改正案では委員会の所掌事務として、再就職等監視委員会の所掌事務に(ア)退職管理に関する規定の適切な運用について(a)自ら調査審議しセンターの長に建議すること、(b)センターの長の諮問に応じ調査審議すること、さらに(イ)再就職等規制の遵守に関し任命権者に指導・助言することを加えている。

官民人材交流センターに比べセンターが権限を縮小する一方、再就職等監視委員会に比べ委員会が権限を強化することにより、民主党がマニフェストで主張した天下りの全面禁止の実効性を高めることは可能となるかもしれない。しかし、「天下りバンク」の設立に反対してきた民主党が平成19年改正の対案に沿った内容の法律案を再度提出しなかった理由は明確になっていない。

また、平成19年改正で再就職等監視委員会はセンターと同じように内閣府に置かれる組織であった。しかし改正案ではセンターが内閣府に置かれる一方で、委員会はセンターに置かれることとなった。委員会を平成19年改正とは違う形で置くこととした背景について確認しておく必要がある。

4. おわりに

政権交代後初となる国家公務員制度改革関連法案となった改正案であるが、改正案で示された規定は基本法に示された基本方針のうち、ほんの一部分を実現するためのものにすぎない。内閣人事局の在り方のほかにも新たな採用試験、幹部候補育成課程、職員の倫理の確立及び信賞必罰の徹底、自律的労使関係制度（いわゆる労働基本権）の構築¹⁶等、取り扱うべき課題は多く残されている。

繰り返しになるが、政権交代後の政府は工程表の扱いをはっきりさせていないため、今後公務員制度改革をどのように進めていくかが不明確である。もし工程表にこだわらずに改革を進めていくというのであれば、できるだけ早く国民に新たな工程表を示し、改革の道筋を明らかにすることが必要となるだろう。

1 昨年3月に「国家公務員法等の一部を改正する法律案」を提出するまでの経緯については政木広行「内閣による人事管理機能の強化」『立法と調査』292号3～4頁を参照されたい。

2 マニフェストの該当部分については、民主党ホームページ<http://www.dpj.or.jp/special/manifesto2009/pdf/manifesto_2009.pdf>から16頁を参照されたい。

3 第173回国会参議院本会議録第1号4頁（平21.10.26）

4 『日本経済新聞』（平21.1.30）

5 改正案第1条において、用語の意義について定める国家公務員法第34条第1項に次の1号を加えることとしている。

「6 幹部職員 内閣府設置法（平成11年法律第89号）第50条及び国家行政組織法第6条に規定する長官、同法第18条第1項に規定する事務次官若しくは同法第21条第1項に規定する局長若しくは部長の官職又はこれらの官職に準ずる官職であつて政令で定めるもの（以下「幹部職」という。）を占める職員をいう。」

6 その所掌事務が主として政策の実施に係るものである庁として別表第二に掲げるものを実施庁という（国家行政組織法第7条第5項）。別表第二には公安調査庁、国税庁、特許庁、気象庁及び海上保安庁が掲げられている。

7 国家公務員制度改革推進本部事務局は、国家公務員制度改革の推進に関する企画及び立案並びに総合調整に関する事務及び国家公務員制度改革に関する施策の実施の推進に関する事務を所掌する。

8 2月9日の内閣府政策会議においては、「内閣人事局長は、内閣人事局の事務を掌理するものとし、内閣総理大臣が内閣官房副長官の中から指名する者をもつて充てる」旨の改正案を示していた。

9 平成19年改正より前は離職後2年間、在職していた国の機関等と離職前5年間密接な関係にあった営利企業に再就職する場合、人事院の承認が必要とされていた。この事前承認制度は平成19年改正とともに廃止されたが、平成19年改正附則及び「職員の退職管理に関する政令（平成20年政令第389号）」の規定により、再就職のあっせんが官民人材交流センターに一元化されるまでの間、内閣による事前承認制度を暫定的に設けることとなり、再就職等監視委員会又は監察官の承認を受けた場合に限り各府省の職員による再就職のあっせんも認められることとなった。

なお、これらの暫定措置は「国家公務員法等の一部を改正する法律附則第4条第1項の政令で定める日等を定める政令」（平成21年政令第116号）の規定により、平成22年1月1日以降廃止されている。

ちなみに、官民人材交流センターは平成21年9月29日に再就職支援に係る運用を変更し、組織の改廃等により離職せざるを得ない場合を除き、再就職のあっせんを行わないこととしている。

10 第171回国会衆議院本会議録第42号7頁～11頁（平21.6.25）

11 『朝日新聞』（平22.2.13）

12 代表的なものとして仙谷由人「もう事務次官など要らない」『文藝春秋』88巻3号（平22.2）133～134頁

13 事務次官の位置付けについては改正案では「政府は、この法律による幹部職員の任用に関する制度の創設の趣旨を踏まえつつ、議院内閣制の下、国家公務員がその役割をより適切に果たす体制を整備する観点から、事務次官その他の幹部職員の位置付け及び役割について検討する」旨の規定を附則に盛り込むこととした。

14 基本法第5条第4項に定める11の事務は、①幹部職員等に係る各府省ごとの定数の設定及び改定、②幹部候補育成課程に関する統一的な基準の作成及び運用の管理、③研修のうち政府全体を通ずるものの企画立案及び実施、④幹部候補育成課程対象者の府省横断的な配置換えに係る調整、⑤管理職員を任用する場合の選考に関する統一的な基準の作成及び運用の管理、⑥管理職員の府省横断的な配置換えに係る調整、⑦幹部職員等以外の職員の府省横断的な配置に関する指針の作成、⑧適格性の審査及び候補者名簿の作成、⑨幹部職員等及び幹部候補育成課程対象者の人事に関する情報の管理、⑩目標の設定等を通じた公募による任用の推進、⑪官民の人材交流の推進である。

15 例えば第166回国会参議院内閣委員会会議録第17号15頁～21頁（平19.6.12）

16 国家公務員制度改革推進本部 労使関係制度検討委員会は、基本法に基づく自律的労使関係制度の措置について現在、協約締結権が付与されていない職員に協約締結権を付与するに当たっての制度的検討の成果を取りまとめて平成21年12月15日、仙谷国務大臣に報告している（報告書は国家公務員制度改革推進本部ホームページ<<http://www.gyokaku.go.jp/koumuin/kentou/houkokusyo.pdf>>を参照されたい。）。

改正案では附則に「国民に開かれた自律的労使関係制度を措置するに際しては、その実施に必要な権限と責任を有する体制を整備する。その観点から、内閣人事局その他の関係行政機関の事務の在り方について検討を加え、その結果に基づいて、必要な法制上の措置を講ずる」旨の規定を盛り込んでいる。